Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 145

Wijziging van de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt in verband met het doorberekenen van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak aan de beroepsgroepen (Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE[1]
Vastgesteld 21 maart 2016

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen, waar de leden van de fractie van **D66** zich bij aansluiten.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen, waar de leden van de fractie van **D66** zich eveneens bij aansluiten.

2. Noodzaak en wenselijkheid doorbelasting kosten toezicht en inzet van de leden van de rechterlijke macht in de tuchtrechtspraak

De leden van de **SP**-fractie vragen wat voor de regering de overwegingen zijn om het profijtbeginsel te introduceren bij beroepsgroepen (waaronder advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders) die een belangrijke maatschappelijke rol vervullen, in het bijzonder waar het gaat om de doorbelasting van kosten die verband houden met de inzet van de leden

[1] **Samenstelling:**
Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) *(vice-voorzitter)*, Duthler (VVD) *(voorzitter)*, Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Swagerman (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP).

kst-34145-B
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

van de rechterlijke macht in de tuchtrechtspraak. Waarom is dit voor de regering noodzakelijk en überhaupt wenselijk?

Voorts vragen zij wat de overwegingen van de regering zijn om de volledige kosten van toezicht en tuchtrechtrechtspraak bij de beroepsgroep zelf neer te leggen. Rechtspraak en de financiering van de leden van de rechterlijke macht zouden toch bij uitstek overheidstaken moeten zijn? Graag de reactie van de regering hierop.

Ook vragen voornoemde leden in hoeverre er een risico is dat de onafhankelijkheid van de rechters, belast met de tuchtrechtspraak, onder druk komt te staan indien de budgettering volledig door de advocatuur zal worden bekostigd.

De leden van de SP-fractie geven aan dat de Nederlandse Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) dringend om aandacht vragen voor de buitenproportionele financiële consequenties die het wetsvoorstel doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht voor hun leden zal hebben. Zou de regering kunnen toelichten hoe zij aankijkt tegen de buitenproportionele financiële consequenties voor de leden van deze beroepsgroepen?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering meent dat het toezicht door het Bureau Financieel Toezicht (BFT) door de overheid of door de KNB moet worden gefinancierd en op grond waarvan? Is dit niet een typische overheidstaak?

De leden van de **PvdA**-fractie geven aan dat de Raad van State er in zijn advies op gewezen heeft dat zowel de beroepsgroep als de staat belang hebben bij toezicht en tuchtrecht en daarvoor verantwoordelijkheid dragen. De Raad heeft in dat kader onder meer overwogen: «Het toezicht is gericht op bescherming van klanten van de beroepsgroepen tegen een onzorgvuldige behandeling en ter bescherming van de maatschappij tegen misbruik van de van overheidswege toegekende bevoegdheden. Het profijt van het toezicht geldt in die zin ook de maatschappij als geheel.» Door de NOvA, de KNB en de KBvG is tijdens de consultatieronde, maar ook nog onlangs in brieven aan deze Kamer, op dit zelfde principiële punt gewezen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om nog eens ten gronde uiteen te zetten waarin de rechtvaardiging gelegen is van het voorstel de kosten van toezicht en tuchtrecht volledig door te berekenen aan de betreffende beroepsgroepen. Ook vragen zij de regering wat het regeringsbeleid is inzake de financiering van tuchtrechtspraak in het algemeen.
Door zowel de NOvA als van de zijde van het Hof van Discipline is er op gewezen dat het doorbelasten van de kosten die verband houden met de inzet van de leden van de rechterlijke macht in de tuchtrechtspraak de schijn wekt van belangenverstrengeling binnen de tuchtrechtspraak en het publiek vertrouwen in de tuchtrechtspraak ondermijnt. Deze leden vragen de regering om een gedegen reactie op dit principiële bezwaar.

3. Ongelijkheid in doorberekenen kosten van toezicht en tuchtrechtspraak

De leden van de **CDA**-fractie stellen dat volgens de memorie van toelichting niet wordt ontkend dat het tuchtrecht ook een algemeen belang dient naast het belang van de beroepsgroepen[2]. Toch wordt een rationele keuze gemaakt om de financiering van de kosten van tuchtrecht-

[2] Memorie van toelichting, pagina 9.

spraak op grond van het profijtbeginsel bij de beroepsgroepen neer te leggen als primair belanghebbenden. Budgettaire redenen voor de staat hebben hierbij de doorslag gegeven. De leden van de CDA-fractie verbazen zich erover dat er geen fundamentele discussie heeft plaatsgehad over de vraag waarom en in welke mate kosten van toezicht en tuchtrecht aan verschillende maatschappelijk relevante beroepsgroepen doorbelast zouden moeten worden. Waarom wel de advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders confronteren met de doorrekening van deze kosten terwijl andere vrije beroepen, bijvoorbeeld medici, daarvan gevrijwaard blijven? De leden van de **SP**-fractie hebben hierover een gelijkluidende vraag. De leden van de SP-fractie vragen of de regering zou kunnen toelichten wat objectief rechtvaardigt dat de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak wel aan advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders dienen te worden doorberekend, maar bijvoorbeeld niet aan specialisten in de zorg? Zij geven aan dat in de zorg de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak volledig door de overheid worden bekostigd. Hierbij dreigt ongelijkheid tussen diverse beroepsgroepen met een dergelijke maatschappelijke betekenis.

De leden van de **CDA**-fractie vragen zich bovendien af waarom de regering geen onderscheid heeft gemaakt tussen de verschillende juridische beroepsgroepen (advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders). Zulks mede in het licht van de aard van de verschillende werkzaamheden en de omvang van de verschillende beroepsgroepen.

De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering zou kunnen toelichten wat objectief rechtvaardigt dat advocaten de kosten van het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) zelf dienen te betalen, terwijl voor alle andere «instellingen» in de zin van de wft (waaronder financiële instellingen) geldt dat de kosten die verbonden zijn aan het toezicht op de naleving van de Wwft door de rijksoverheid worden betaald?

4. Welke kosten mogen worden doorberekend?

De leden van de **SP**-fractie geven aan dat in het nieuwe artikel 46a (artikel I, onderdeel A wetsvoorstel) in het eerste lid bepaald is dat de kosten die verband houden met de uitoefening van de tuchtrechtspraak worden doorberekend aan de NOvA. Concreet betekent dit dat alleen kosten die verband houden met het uitoefenen van taken op grond van paragraaf 4 van de Advocatenwet (getiteld «Van de tuchtrechtspraak») kunnen worden doorberekend (met als enige complement de uitvoering van de procedure geregeld in paragraaf 4a, inzake het spoedshalve schorsen of treffen van een voorlopige voorziening).

Voorts geven de leden van de SP-fractie aan dat de kosten die verband houden met andere taken die de raden van discipline en het hof van discipline bij of krachtens de Advocatenwet uitoefenen niet doorberekend kunnen worden. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan de taken van het hof van discipline bij beklag tegen de weigering om een inschrijvingsverzoek in behandeling te nemen (art. 5, tweede lid, Advw), het doorhalen van de aantekening «advocaat bij de Hoge Raad»(art. 9k Advw), de aanwijzing van een advocaat (art. 13 Advw), maar ook de procedure met betrekking tot de onbehoorlijke praktijkuitoefening (art. 60b e.v. Advw).

Onder verwijzing naar de brief van de NOvA[3] d.d. 10 maart jongstleden aan de commissie voor Veiligheid en Justitie, vragen de leden van de **CDA**-fractie en de leden van de **SP**-fractie vragen zich af hoe het voorgestelde artikel 46a zich verhoudt tot het voorgestelde artikel 60, derde lid Advw (art. I, onderdeel K wetsvoorstel), waarin wordt bepaald dat de «overige kosten van het hof van discipline ten laste komen van de NOvA».

De leden van de **PvdA**-fractie stellen dat in het wetsvoorstel de kosten die in het kader van een tuchtgeding zijn gemaakt, kunnen worden doorberekend aan de door de tuchtrechter veroordeelde beroepsbeoefenaar. Het gaat daarbij niet alleen om de kosten die de klager in verband met de behandeling van zijn zaak redelijkerwijs heeft moeten maken, maar ook om overige kosten waaronder de kosten van de tuchtrechters en de kosten voor de ondersteuning en de huisvesting. De Raad van State heeft er in zijn advies naar de mening van deze leden terecht op gewezen dat kostenveroordelingen in het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht veroordelingen in de kosten van de wederpartij zijn en niet in de kosten van de staat. Deze leden verzoeken de regering uitvoerig te beargumenteren waarom in het voorliggende wetsvoorstel is gekozen voor een zoveel verder gaande mogelijkheid van kostenveroordeling.

5. Innen griffierecht en niet-ontvankelijkverklaring wanneer griffierecht niet is betaald

De leden van de **CDA**-fractie vragen of er ingegaan kan worden op de vragen die gesteld worden in de alinea over «Onuitvoerbare regeling inzake griffierecht» in de brief van de NOvA.

De leden van de **SP**-fractie geven aan dat op grond van het huidige artikel 46e Advocatenwet (Advw) de deken een griffierecht heft voordat de klacht naar de raad van discipline wordt gestuurd. Wanneer het griffierecht niet wordt betaald mag de deken de klacht niet doorsturen. De deken heeft echter niet de bevoegdheid om de klacht in dat geval niet-ontvankelijk te verklaren. Om aan deze omissie tegemoet te komen wordt aan artikel 46e een nieuw derde lid toegevoegd (artikel I, onderdeel C wetsvoorstel) waarin de deken de bevoegdheid krijgt de klacht niet ter kennis te brengen van de raad van discipline wanneer het griffierecht niet is betaald. Het probleem hierbij is dat de klacht dan nog steeds blijft bestaan en niet formeel kan worden afgedaan. De deken moet de klacht als het ware naast zich neerleggen. De leden van de SP-fractie geven aan dat dit uit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk is. Door middel van een klacht wordt een wettelijke procedure in werking gezet. Deze procedure kan alleen eindigen door middel van en onherroepelijke beslissing van de tuchtrechter of door intrekking van de klacht door klager. Een beklaagde advocaat heeft er recht op dat een klacht niet altijd in stand kan blijven.

Daarbij komt dat het vaak niet aan klagers valt uit te leggen dat een deken om financiële redenen een klacht niet naar de raad van discipline kan doorsturen. De NOvA pleit er om die reden voor dat bij klachten tegen advocaten het griffierecht wordt geïnd door de griffier van de raad van discipline. Daarbij zou gelijktijdig de bevoegdheid aan de voorzitter van de raad van discipline moeten worden gegeven om een klacht niet-ontvankelijk te verklaren wanneer het griffierecht niet tijdig is betaald. De leden van de **SP**-fractie vragen hoe de regering hier tegen aankijkt.

---

[3] Ter inzage onder griffienummer 158926.01: Brief NOvA aan EK, 10 maart 2016; pagina 3 onderaan.

De leden van de SP-fractie geven ook aan dat in het onderhavige wetsvoorstel dit wel zo geregeld is voor de gerechtsdeurwaarders (artikel II onderdeel B wetsvoorstel) en notarissen (artikel III onderdeel D). Zij vragen of de regering zou kunnen toelichten waarom er in het wetsvoorstel een onderscheid is gemaakt tussen de regeling voor advocaten, respectievelijk voor de gerechtsdeurwaarders en notarissen.

Voorts geven voornoemde leden aan dat via het gewijzigde artikel 57, tweede lid, Advw (artikel I, onderdeel I wetsvoorstel) artikel 46e Advw in zijn geheel van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de behandeling van klachten bij het hof van discipline. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 46e moet de deken ook het griffierecht heffen voordat een klager hoger beroep kan instellen bij het hof van discipline en wanneer het griffierecht niet zou worden betaald dan zou de deken de klacht niet mogen doorsturen. Zij vragen of de regering zou kunnen toelichten wat de overwegingen waren om het griffierecht niet te laten innen door de griffier van het hof van discipline, inclusief de mogelijkheid voor de voorzitter om een klacht niet-ontvankelijk te verklaren wanneer het griffierecht niet is betaald, maar door de deken?

De leden van de **PvdA**-fractie maken zich zorgen om het voorstel een griffierecht van 50 euro te heffen bij het indienen van een klacht bij de tuchtrechter. De Raad van State heeft in zijn advies aandacht gevraagd voor situaties waarin het problematisch is voor degene die een klacht wil indienen, om griffierecht te betalen. De regering heeft in reactie hierop aangevoerd dat voor die gevallen waar de hoogte van het griffierecht een drempel vormt om een klacht in te dienen, er de mogelijkheid bestaat bij de advocatuur dat de deken de klacht overneemt. Een soortgelijke mogelijkheid is ook bij de andere beroepsgroepen aanwezig en in al die gevallen hoeft geen griffierecht te worden betaald, aldus de regering. De regering is echter niet ingegaan op de constatering van de Raad van State dat het voorstel en de toelichting onvoldoende zekerheid voor klagers bieden en anderzijds onduidelijkheid kunnen oproepen, door niet nader aan te geven onder welke omstandigheden de beroepsorganisaties van deze mogelijkheid de klacht over te nemen gebruik zou kunnen maken. De leden van de PvdA-fractie zijn geenszins gerustgesteld door de redenering van de regering in het nader rapport. Deze leden denken in dit kader bijvoorbeeld aan mensen met een schuldenproblematiek, die een klacht tegen een deurwaarder willen indienen maar het griffierecht niet kunnen betalen. Meent de regering werkelijk dat het bestaan van de mogelijkheid dat de klacht wordt overgenomen door de beroepsorganisatie, de drempel zal wegnemen voor dergelijke klagers? Deze leden verzoeken de regering het antwoord op voorgaande vraag te voorzien van een dragende argumentatie.
Zowel door de NOvA als van de zijde van het Hof van Discipline is er voorts op gewezen dat het voorstel om een griffierecht van 50 euro te heffen onuitvoerbaar is (aldus de NOvA) en onevenredige administratieve rompslomp en administratieve lasten veroorzaakt (aldus de voorzitter van het Hof van Discipline). Deze leden verzoeken de regering om ook op deze kritiek grondig te reageren.

6. Wel of geen verordening?

De leden van de **CDA**-fractie en de leden van de **SP**-fractie geven aan dat het wetsvoorstel tegenstrijdig is voor wat betreft de verplichting om bij of krachtens verordening regels te stellen over het doorberekenen van kosten. Zij stellen dat het op grond van het voorgestelde artikel 28 tweede lid onder f (artikel I, onderdeel A wetsvoorstel) verplicht is om bij of krachtens verordening regels te stellen over de doorberekening van de

kosten, terwijl in het voorgestelde artikel 46a, eerste lid (artikel i onderdeel A wetsvoorstel) is bepaald dat alleen bij (en dus niet krachtens) verordening regels kunnen worden gesteld over de doorberekening van de kosten die verband houden met de uitoefening van de tuchtrechtspraak. De leden van de CDA-fractie en de leden van de SP-fractie verzoeken de regering om hier duidelijkheid over te verschaffen.

7. Verwijzing naar een niet bestaand artikel

Het wetsvoorstel wijzigt ook artikel 48aa, derde lid (artikel I, onderdeel E wetsvoorstel). In het gewijzigd artikel 48aa, derde lid, wordt echter verwezen naar de in artikel 87 bedoelde kostten die samenhangen met de tuchtrechtspraak». De advocatenwet kent echter geen artikel 87. Waarschijnlijk wordt bedoeld de in artikel 46a bedoelde kosten die samenhangen met de tuchtrechtspraak. Dit lijkt te worden bevestigd doordat artikel II, onderdeel E van het wetsvoorstel identiek is aan artikel I onderdeel E wetsvoorstel. Artikel III, onderdeel E wijzigt de Wet op het notarisambt (Wna). De Wna kent wel een artikel 87. De leden van de **SP**-fractie verzoeken de regering om dit nader toe te lichten.

8. Inwerkingtreding

De leden van de SP-fractie vragen de regering op welke wijze er met het moment van de inwerkingtreding (artikel VII wetsvoorstel) rekening wordt gehouden met de begrotingscyclus van de betrokken beroepsorganisaties.

9. Positionering van de colleges belast met de tuchtrechtspraak

De leden van de SP-fractie stellen dat het Hof van Discipline graag zou zien dat juist vanuit rechtstatelijk oogpunt er meer aandacht komt voor een goede positionering van de colleges belast met de tuchtrechtspraak voor de advocatuur. Deze leden vragen hoe de Minister een goede positionering van de colleges belast met de tuchtrechtspraak voor zich ziet.

10. Garantiefonds

De leden van de **CDA**-fractie zijn benieuwd of inderdaad wel aan alle criteria van het rapport «Maat houden» uit 2014 is voldaan, zoals de regering stelt in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State (pagina 6). Zo kunnen zeer grote vraagtekens worden gezet bij de toepassing van het criterium «de baten van doorrekening wegen op tegen de kosten». Er wordt te makkelijk gesteld dat de beroepsorganisaties de kosten van tuchtrecht op een eenvoudige wijze over de leden kunnen omslaan. Zowel de beroepsorganisaties van de notarissen en gerechtsdeurwaarders denken daar anders over. In dat verband vragen de leden van de CDA-fractie in te gaan op de suggestie van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie om een zogenaamd garantiefonds in te stellen dat wordt gevoed door een «opslag» van € 5 per akte. Het garantiefonds dient er dan toe dat de kosten van het toezicht en de tuchtrechtspraak, alsmede de kosten van de «zwevende protocollen» worden vergoed. Is de regering bereid om op korte termijn met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) hierover een regeling uit te werken?

Is de regering bereid om met de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders een vergelijkbare regeling te treffen, zodat de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak worden vergoed uit een op te richten garantiefonds? De door de regering voorgestelde omslag per

lid/ondernemer van deze vereniging zou naar de mening van de CDA-fractie tot een disproportionele lastenverhoging leiden, nl. € 3.867 op basis van de cijfers uit 2011. Met de nu reeds aan de leden in rekening gebrachte heffing van € 3.943 (1 januari 2016) zou dat een totale last worden van € 7.810 per jaar.

De leden van de **SP**-fractie stellen dat de Minister tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heeft toegezegd om met de KNB in gesprek te gaan over een garantiefonds om de kosten voor de «zwevende protocollen»[4] en de kosten van tucht en toezicht te kunnen betalen door een opslag van € 5,– per notariële akte. Volgens de KNB is de KNB al jaren in gesprek met V&J over de instelling van een wettelijk garantiefonds. Hoe staat het met de voortgang van dit gesprek en wat is de reden dat het gesprek tussen partijen nog niets heeft opgeleverd, volgens de regering? Dit heeft echter nog niet geleid tot een concreet resultaat. Zou de regering kunnen toelichten hoe zij aankijkt tegen zo'n garantiefonds? Is dit ook een idee voor de advocaten en de gerechtsdeurwaarders?

De leden van de SP-fractie stellen dat volgens de KNB het wetsvoorstel zoals het er nu ligt onuitvoerbaar is, omdat de notaris kan weigeren om de kosten voor toezicht en tuchtrecht (€ 3.660,- per notaris per jaar) te betalen. Op basis van de huidige interne notariële wetgeving kan doorberekening plaatsvinden ofwel via een opslag op de jaarlijkse ledenbijdrage ofwel door het vaststellen van een interne verordening waarin de kosten op een andere manier onder de leden worden verdeeld. In beide gevallen zullen de leden hiermee moeten instemmen. Als de leden weigeren dit te doen, dan blijven die kosten voor rekening van de KNB. De middelen van de KNB zijn echter volledig afkomstig uit de ledenbijdrage van de leden en de aanwezige reserves zijn echter ontoereikend om die tegenvaller op te vangen. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is daarom geprobeerd om de feitelijke doorberekening aan de beroepsgroep een wettelijke basis te geven. voornoemde leden vragen hoe de regering aankijkt tegen het geven van een wettelijke basis aan een doorberekening aan de beroepsgroep.

Als laatste vragen stellen voornoemde leden dat volgens de KNB het niet mogelijk is voor de leden van de KNB om het garantiefonds af te wijzen als het garantiefonds wettelijk wordt vastgesteld. Zo'n fonds helpt om de notariële dienstverlening in Nederland ook in de toekomst te kunnen garanderen en op peil te houden aldus de KNB. Zij vragen hoe de regering hier tegenaan kijkt.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

[4] Dit zijn protocollen van een notaris die geen enkele andere notaris wil beheren omdat de risico's in deze protocollen te groot lijken te zijn.